

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Tentang Teori Efektifitas

##### 1. Pengertian Efektifitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu :

“*effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.”<sup>1</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia “efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.”<sup>2</sup>

Efektivitas pada dasarnya merupakan suatu tolok ukur keberhasilan dalam pencapaian sebuah tujuan. Di dalam teori sosiologi hukum, fungsi hukum sendiri yaitu *a tool of social control* yang merupakan upaya dalam mewujudkan suatu kondisi yang seimbang dalam kehidupan masyarakat, tujuannya untuk menciptakan suatu keadaan yang seimbang antara stabilitas dengan perubahan yang ada di masyarakat. Hukum memiliki fungsi lain yaitu *a tool of social engineering*, mempunyai maksud sebagai sarana untuk pembaharuan di dalam suatu masyarakat. Hukum memiliki peran dalam mengubah pola pikir masyarakat dari mereka yang semula berpikir secara tradisional bisa berubah menjadi pola pikir yang rasional

---

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka, , 2002, Hal. 284.

<sup>2</sup>*Ibid*

atau modern. Jika ingin diketahui sejauh mana keefektifan dari suatu aturan hukum, maka pertama-tama kita harus dapat mengukur sejauh manakah hukum tersebut ditaati oleh target sasaran, lalu kita bisa menyimpulkan bahwa hukum tersebut bisa dikatakan adalah efektif. Namun, sekalipun hukum tersebut dikatakan efektif, tetapi seseorang menaati ataupun tidaknya suatu hukum sesungguhnya tergantung dari kepentingannya.

## 2. Ukuran Efektifitas

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.<sup>3</sup>

“Dalam mengukur ketaatan terhadap hukum, ada beberapa faktor secara umum antara lain<sup>4</sup> :

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (prohibitur) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (mandatur).

<sup>3</sup>Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, 2009, Jakarta, Penerbit Kencana, Hal. 375

<sup>4</sup>*Ibid.* Hal. 376.

- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.”

Keterlibatan antara masyarakat dan aparat penegak hukum menjadi nomor satu dalam adanya suatu aturan tertentu. Suatu aturan hukum bisa berjalan dengan semestinya dengan adanya kompromi antara masyarakat dan aparat penegak hukum di wilayah tersebut.

“Jika mengkaji efektifitas suatu undang-undang, yang akan dikaji adalah efektivitas undang-undangan, maka bisa dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu undang-undangan tergantung pada beberapa faktor, antara lain :<sup>5</sup>

- a. Pengetahuan tentang substansi (isi) undang-undangan.
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup undang-undangan didalam masyarakatnya.
- d. Bagaimana proses lahirnya suatu undang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai sweep legislation (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.”

---

<sup>5</sup>*Ibid.* Hal. 378.

Pada umumnya banyaknya faktor yang mempengaruhi efektifitas suatu aturan atau perundang-undangan adalah profesionalitas dan optimal pelaksanaan peran, fungsi dan wewenang aparat penegak hukum, baik dalam menjalankan tugas yang menjadi beban untuk diri mereka sendiri maupun dalam menegakkan aturan atau perundang-undangan tersebut.

“Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni :<sup>6</sup>

a. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum keadilan seharusnya menjadi prioritas yang utama. Diakarenakan hukum tidaklah semata-mata hanya dilihat dari sudut hukum tertulis saja.<sup>7</sup>

b. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.<sup>8</sup>

c. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat

<sup>6</sup>Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, 2007, Hal. 5.

<sup>7</sup>*Ibid.* Hal. 8

<sup>8</sup>*Ibid.* Hal. 21

penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.<sup>9</sup>

d. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

e. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.<sup>10</sup>

Kelima faktor di atas merupakan yang menjadi hal pokok dan saling berkaitan antara satu sama lain. Faktor utamanya yaitu dari faktor penegakan hukumnya sendiri. Hal tersebut disebabkan oleh baik undang-undangnya disusun oleh penegak hukum, penerapannya pun dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.<sup>11</sup>

Aparat penegak hukum memang mempunyai beban berat dalam menjalankan tugasnya selain untuk mensosialisasikan kepada masyarakat tetapi juga mengimplementasikan kepada dirinya sendiri untuk dijadikan

<sup>9</sup>*Ibid.* Hal. 37

<sup>10</sup>Iffa Rohmah, *Penegakkan Hukum*, dalam <http://pustakakaryaifa.blogspot.com>, diakses 4 April 2020.

<sup>11</sup>*Ibid.* Hal. 53.

contoh yang bisa ditiru oleh masyarakat. Tetapi, dengan adanya larangan dalam aturan hukum yang masih berjalan, maka seharusnya harus segera ditangani oleh aparat penegak hukum itu sendiri.

## **B. Kajian Tentang Teori Penerapan**

### **1. Pengertian Penerapan**

Pengertian Penerapan adalah perbuatan menerapkan.<sup>12</sup> Menurut J.S Badudu dan Sutan Mohammad Zain "penerapan adalah hal, cara atau hasil."

<sup>13</sup> Adapun menurut Lukman Ali, "penerapan adalah mempraktekkan, memasang."<sup>14</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan merupakan sebuah tindakan yang dilakukan baik secara individu maupun kelompok dengan maksud untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan. Adapun unsur-unsur penerapan meliputi :

- a) Adanya program yang dilaksanakan.
- b) Adanya kelompok target, yaitu masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut.
- c) Adanya pelaksanaan, baik organisasi atau perorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaan, pelaksanaan maupun pengawasan dari proses penerapan tersebut.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup>Peter Salim dan Yenny Salim, Kamus *Bahasa Indonesia Kontemporer*, Jakarta: Modern English Perss, 2002, hal 1598

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid*

Dalam suatu aturan yang dibuat, bisa dikatakan unsur pertama yang terpenting adalah adanya suatu program yang akan dilaksanakan. Kemudian yang kedua yaitu untuk siapa saja program tersebut dibuat dan yang ketiga yaitu tahap pelaksanaan aturan, adanya sebuah aturan adalah untuk ditaati oleh target sasarannya.

### C. Kajian Tentang Teori Larangan

#### 1. Pengertian Larangan

Arti kata larangan adalah perintah (aturan) yang melarang suatu perbuatan. Larangan berasal dari kata dasar larang. Larangan adalah sebuah homonim karena arti-artinya memiliki ejaan dan pelafalan yang sama tetapi maknanya berbeda. Larangan memiliki arti dalam kelas nomina atau kata benda sehingga larangan dapat menyatakan nama dari seseorang, tempat, atau semua benda dan segala yang dibendakan.<sup>16</sup>

Larangan adalah kata untuk menunjukkan bahwa tidak boleh dilakukannya suatu hal yang tidak baik di wilayah tertentu. Hal yang dianggap tidak baik dan dilarang untuk dilakukan adalah hal yang dapat membahayakan individu maupun individu lainnya.

Aspek larangan suatu perbuatan yang disertai dengan ancaman pidana disebut dengan tindak pidana (*strafbaar feit*), atau yang juga sering disebut dengan delik. Tindak pidana merupakan rumusan tentang perbuatan yang dilarang untuk dilakukan (dalam peraturan perundang-undangan) yang disertai ancaman pidana bagi siapa yang melanggar larangan tersebut.<sup>17</sup>

<sup>16</sup>Moch Rizky Prasetya Kurniadi, *Arti Kata Larangan Di KBBI*, <https://lektur.id/>, 1 Maret 2020

<sup>17</sup> *Ibid*

Jadi, perbuatan dalam hal ini adalah unsur pokok dari suatu tindak pidana yang dirumuskan tersebut.

“Perbuatan-perbuatan yang ditentukan sebagai dilarang pada garis besarnya terdiri dari dua golongan antara lain;

- a. **Perbuatan-perbuatan aktif**, yang juga disebut perbuatan materiil yang ada kalanya disebut dengan perbuatan jasmani adalah perbuatan yang mewujudkannya disyaratkannya adanya gerakan nyata dari tubuh atau bagian tubuh orang, misalnya memukul dengan gerakan tangan dan menyepak dengan gerakan kaki.
- b. **Perbuatan pasif** adalah tidak melakukan perbuatan secara fisik, dimana hal tersebut justru melanggar suatu kewajiban hukum karena dituntut bagi yang bersangkutan untuk melaksanakan perbuatan tertentu. Misalnya perbuatan “membiarkan dalam keadaan sengsara” (304), maka ia telah melakukan perbuatan pasif. Oleh karena itu, dia di jatuhi pidana. Norma hukum pidana yang berisi kewajiban hukum bagi seseorang yang dalam keadaan dan situasi tertentu untuk melakukan perbuatan tertentu disebut dengan tindak pidana pasif (*tindak pidana omissionis atau omisiedelicten*).<sup>18</sup>

Perbuatan aktif dan perbuatan pasif yang dilarang adalah perbuatan yang dilarang dalam aspek hukum pidana.

#### D. Kajian Tentang Lokalisasi

Lokalisasi adalah tempat dimana berkumpulnya para Wanita Tuna Susila (WTS) yang menjalankan profesinya dalam rangka mempertahankan kehidupan ekonominya. Dewasa ini lokalisasi biasa dikenal dalam masyarakat Indonesia sebagai rumah bagi para Wanita Tuna Susila (WTS) dalam menjalankan profesinya melayani tamu dan hal ini membuat lokalisasi mendapat stigma negatif dari masyarakat Indonesia.<sup>19</sup>

Istilah WTS (Wanita Tunasusila) di dalam masyarakat dikenal juga dengan sebutan prostitusi, pelacur, Pekerja Seks Komersial (PSK), kupu-kupu

<sup>18</sup> Ibid

<sup>19</sup>Hasneli, *Pembinaan Kesehatan Mental Terhadap Eks Wanita Tuna Susila*, UNISIA, Vol. XXXVII No. 82 Januari 2015, diakses 03 Mei 2020



malam, lonte, sampah masyarakat, perempuan nakal dan lain-lain. Secara legal Pemerintah Indonesia mengeluarkan Surat Keputusan Menteri Sosial No. 23/HUK/96 yang menyebut pelacur dengan istilah WTS. Penggunaan tuna susila sebagai istilah resmi bagi pelacur perempuan, merupakan upaya pemerintah untuk memperhalus istilah pelacuran. Sedangkan untuk pelacur laki-laki disebut gigolo.<sup>20</sup>

Seperti kita ketahui profesi ini dianggap sebagai sampah masyarakat, penghancur rumah tangga, dan dipersepsikan sebagai penghuni daerah hitam. Lokalisasi berkembang bersamaan dengan pertumbuhan penduduk begitu cepat terutama dari perpindahan penduduk dari daerah-daerah dan kota-kota lain.

Lokalisasi merupakan tempat dimana berpusatnya sejumlah rumah bordir (tempat tertentu yang didiami oleh para WTS untuk melakukan pelacuran). Penunjukan tempat pelacuran ini berdasarkan campur tangan pemerintah daerah, dalam hal ini baik secara langsung ataupun tidak langsung memberikan izin kepada geromo (mucikari/orang-orang yang mengadakan bordir-bordir atau tempat pelacuran) untuk mendirikan rumah bordir. Sebuah lokalisasi biasanya dilengkapi dengan sarana dan prasarana pendidikan, olah raga, rekreasi serta diadakan pemeriksaan kesehatan secara teratur.

dr. G. Sihombing, MPH, berpendapat bahwa :

“Prostitusi pada hakekatnya adalah perilaku seksual berganti-ganti pasangan, dapat dilakukan oleh pria maupun wanita. Di Indonesia praktek prostitusi lebih banyak dilakukan oleh wanita meskipun tidak dapat dipungkiri bahwa praktek prostitusi oleh kaum pria mulai banyak dilakukan khususnya di

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

daerah-daerah tujuan wisata di Jawa dan Bali. Alasan utama dari terjunnya seseorang pada praktek prostitusi adalah masalah ekonomi.”<sup>21</sup>

Masalah ekonomi menjadi penyebab utama orang untuk melakukan praktek prostitusi. Kebanyakan dari mereka para pekerja seks dalam praktek prostitusi adalah mereka yang tidak mau berusaha untuk mencari pekerjaan yang lebih layak dengan alasan tingkat pendidikannya yang rendah atau karena memang suka dengan pekerjaan tersebut.

Dari beberapa penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa beberapa unsur yang mendukung pengertian lokalisasi adalah suatu daerah khusus, yang agak terpisah dari perumahan penduduk (biasanya), dimana disana terpusatkan rumah-rumah bordir, dan juga adanya campur tangan pemerintah di dalam pengelolaannya.

Sedangkan WTS merupakan singkatan dari kat Wanita Tuna Susila, dahuludisebut dengan PSK(Pekerja Seks Komersial) yang berarti wanita yang memberikan jasa pemuasaan seks para tamunya yang biasanya adalah laki-laki.<sup>22</sup>

Motivasi menjadi seorang PSK, tentu banyak faktornya misalnya karena himpitan ekonomi, tidak memiliki ketrampilan dan keahlian, dijebak oleh tipuan agen tenaga kerja, dan adapula yang melakukannya secara tidak terpaksa/keinginan sendiri untuk mencari pasangan yang sesuai dengan kriterianya.

---

<sup>21</sup>E-Jurnal Administrasi Negara, Volume 1, Nomor 2, 2013: 465-478.

<sup>22</sup> *Ibid*

Soerjono Soekanto menyatakan, “penyebab pelacuran (prostitusi) harus ditelaah dari dua sisi, yakni faktor endogen dan eksogen. Diantara endogen (dalam) dapat disebutkan nafsu kelamin yang besar, sifat malas dan keinginan yang besar untuk hidup mewah, sedangkan faktor eksogen (luar) yang utama adalah faktor ekonomis”.<sup>23</sup>

Faktor sulitnya ekonomi menyebabkan banyak orang berani melakukan apapun untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, beberapa diantaranya ingin menghasilkan uang banyak melalui jalan pintas tanpa mempertimbangkan dampaknya. Selain itu faktor kurangnya perhatian dan pengawasan dari orang tua, keluarga, orang-orang terdekat dan lingkungan pendidikan serta pengaruh lingkungan yang buruk semakin memudahkan mereka untuk mencari jati dirinya, mereka akan mencontoh segala hal seperti perilaku seks bebas, bahkan dalam penyalahgunaan narkoba. Sehingga para Anak Baru Gede (ABG) terjerumus dengan sendirinya kepada dunia prostitusi. Hal ini mengakibatkan menurunnya moral dan etika masyarakat Indonesia yang masih kental dengan budaya timur karena prostitusi harus diberantas dengan pengaturan yang lebih intensif.<sup>24</sup>

“Faktor pendorong timbulnya lokalisasi Muamar Emka, seorang pengamat prostitusi, berpendapat keberadaan prostitusi sangat berkaitan erat dengan 5 (lima) permasalahan, yaitu :

#### 1. Pendidikan

Mereka yang menjadi WTS, mayoritas berpendidikan rendah. Dengan pendidikan rendah, tidak dapat diterima bekerja di sektor formal seperti di pemerintah ataupun di swasta. Sementara untuk membuka usaha sendiri, tidak ada modal, keterampilan, tempat berusaha, izin usaha, dan sebagainya.

<sup>23</sup>Dewi Bunga, *Prostitusi Cyber Diskursus Penegakan Hukum Dalam Anatomi Kejahatan Transnasional*, Udayana University Press: 2011, hal. 32.

<sup>24</sup>Sudarsono, *Kenakalan Remaja*, Jakarta: Renika Cipta, 2008, hal. 67.

## 2. Ekonomi

Pada umumnya mereka yang menjadi WTS, dari masyarakat miskin. Mereka menjadi WTS karena tertipu orang yang berjanji akan memberikan pekerjaan (bukan sebagai WTS) seperti penjaga restoran, penjaga toko, dan sebagainya. Setelah tiba di Kota Besar, mereka dijadikan sebagai pekerja seks. Untuk keluar dari lembah hitam tidak mudah, karena biasanya orang tua mereka di kampung sudah diberi uang, begitu juga perempuan yang direkrut menjadi pekerja seks sudah menerima uang dengan perjanjian akan dipotong dari gaji mereka.

## 3. Sosial

Prostitusi semakin marak dilakukan karena masyarakat tidak berpartisipasi dalam membangun moralitas masyarakat. Ada budaya yang ditumbuhkan tidak mau terlibat dalam pencegahan prostitusi dan berbagai persoalan di masyarakat karena tidak ada peraturan hukum yang melindungi mereka. Dalam banyak kasus, mereka yang melakukan inisiatif untuk mencegah hal-hal yang melanggar hukum, acap kali mendapat masalah dan bahkan dijadikan sebagai tersangka dengan tuduhan mencemarkan nama baik.

## 4. Hukum

Proses penegakan hukum lemah, sehingga mereka yang melakukan pelacuran terutama laki-laki lolos dari jeratan hukum. Dalam proses penegakan hukum, pelaku prostitusi lebih banyak menyeret perempuan daripada laki-laki "hidung belang".

## 5. Politik

Untuk mengakhiri merajalelanya darurat prostitusi, diperlukan keputusan politik. Pemerintah dan DPR RI sebaiknya membuat undang-undang untuk mencegah dan menghentikan prostitusi di masyarakat. Ini hanya bisa diwujudkan jika ada kemauan politik dan keputusan politik."<sup>25</sup>

Bisa dikatakan bahwa faktor-faktor pendorong timbulnya lokalisasi yang dikemukakan oleh Muamar Emka adalah suatu rangkaian inti yang ada dalam suatu masyarakat. Rendahnya tingkat pendidikan yang menyebabkan seseorang tidak bisa mendapatkan pekerjaan di sektor formal sehingga menyebabkan pendapatan ekonominya turut rendah. Masyarakat lebih memandang rendah wanita yg berprofesi sebagai pekerja seks, bukan malah ikut merangkul sehingga diharapkan dapat membantu mengurangi beban hidup mereka. Bertambah banyaknya pekerja seks adalah karena adanya

<sup>25</sup>Info Hukum Singkat, Vol. VII, No.10/II/P3DI/Mei 2015, 1-2.

pelanggan setia yang mengunjungi praktek lokalisasi tersebut, tetapi di lokasi yang mendapat jeratan hukum adalah mereka yang memberikan jasa, bukan mereka pengguna jasanya. Ada baiknya pemerintah membuat suatu aturan baru yang lebih adil untuk kedua belah pihak agar diharapkan tidak ada lagi praktek prostitusi yang ada di Indonesia.

Penerapan agama yang diyakini dalam kehidupan sehari-hari bisa dilihat dari ketaatan dalam menjalankan ibadah dan keterlibatannya dalam suatu kegiatan keagamaan. Walaupun seseorang telah mengatut satu agama yang diyakininya, belum berarti mereka paham dan mendalami ajaran dari agama tersebut. Hal itu menimbulkan hilangnya kontrol dalam diri seseorang. Orang tua yang dianggap sebagai landasan utama pengajaran agama terhadap anak-anaknya diharapkan bisa membimbing dan menanamkan pendidikan agama sejak dini. Dengan demikian apabila orang tua tidak mampu memberikan sentuhan iman sejak dini, otomatis jiwa anak ini akan menjadi kosong dari agama. Adapun nilai agama telah mengatur landasan perilaku yang baik. Dengan demikian anak akan tahu perbuatan apa yang dilarang dan apa yang boleh dilakukan menurut agama.<sup>26</sup>

#### **E. Kajian Umum Teori Mengenai Prostitusi**

“Kata prostitusi berasal dari perkataan latin prostituere yang berarti menyerahkan diri dengan terang-terangan kepada perzinahan. Sedangkan secara etimologi berasal dari kata prostare artinya menjual, menjajakan.”<sup>27</sup>

<sup>26</sup>Shinta Ayu Purnamawati, “Perlindungan Hukum Bagi Pelaku Pembunuhan Anak Seketika Setelah Dilahirkan Oleh Ibu Kandungnya”, Jurnal Ilmiah Hukum Legality, Vol. 20 No. 2 Tahun 2013, Malang: Universitas Muhammadiyah Malang

<sup>27</sup>Simandjuntak, *Patologi Sosial*, Bandung: Tarsito, 1985, hal. 112

“Jadi prostitusi adalah suatu transaksi antara si perempuan pelacur dan si pemakai jasa pelacur yang memberi sejumlah uang untuk interaksi seksual.”<sup>28</sup>

**Teori prostitusi menurut beberapa ahli, antara lain :**

Menurut Koentjoro :

“Yang menjelaskan bahwa Pekerja Seks Komersial merupakan bagian dari kegiatan seks di luar nikah yang ditandai oleh kepuasan dari bermacam-macam orang yang melibatkan beberapa pria dilakukan demi uang dan dijadikan sebagai sumber pendapatan.”<sup>29</sup>

Menurut Paul Moedikdo Moeliono :

“Prostitusi adalah penyerahan badan wanita dengan menerima bayaran, kepada orang banyak, guna memuaskan nafsu seksual bagi orang-orang itu.”<sup>30</sup>

Menurut W. A. Bonger :

“Prostitusi adalah gejala sosial, dimana wanita menyediakan dirinya untuk perbuatan seksual sebagai mata pencahariannya.”<sup>31</sup>

Teori-teori prostitusi yang disebutkan menurut beberapa ahli adalah bahwa Pekerja Seks Komersial adalah wanita yang menyerahkan tubuhnya kepada banyak lelaki untuk melakukan kegiatan seks luar nikah guna memuaskan nafsu dan dilakukan demi mendapatkan uang semata.

<sup>28</sup>Ratna Saptari, BrigitteHolzner, *Perempuan Kerja dan Perubahan Sosial Sebuah Pengantar Studi Perempuan* , Jakarta: kalyanamitra, 1997, hal. 391

<sup>29</sup> Koentjoro, *On The Spot: Tutar dari Seorang Pelacur*, CV Qalams, Yogyakarta, 2004, hlm. 220

<sup>30</sup> Paul Moedikdo Moeliono, *Beberapa Catatan Mengenai Pencegahan Pelacuran, Kumpulan Prasaran Musyawarah untuk Kesejahteraan Moral*. Dikeluarkan oleh jawatan Pekerjaan Sosial Bagian Penyuluhan, Tahun 1960, sebagaimana dikutip oleh Soedjono D., ibid, Hlm. 98, dalam bukunya Yesmil Anwar dan Andang, 2013, Kriminologi, Bandung: PT. Refika Aditama, Hlm. 363.

<sup>31</sup> Prof. W.A. Bonger, *De Maatschappelijke Oorzaken der Prostitutie, Verspreide Geschriften, dell II, Amsterdam*, 1950 (Terjemahan B. Simanjuntak, Mimbar Demokrasi, Bandung, April 1967), dalam bukunya Kartono Kartini, 2005, Patologi Sosial, Jakarta: Raja Grafindo Press, Hlm. 214.

Prostitusi merupakan salah satu bentuk kekerasan seksual terhadap perempuan yang berakar dari masyarakat kelas. Bentuk-bentuk penindasan terhadap kaum perempuan selalu berubah seiring dengan berubahnya susunan masyarakat kelas. Semenjak masyarakat terbelah menjadi kelas-kelas, posisi kaum perempuan tidak lebih dari alat produksi semata. Perempuan dijadikan obyek untuk keberlangsungan hak kepemilikan pribadi. Pada masyarakat pertanian awal atau pada zaman Neolitik, jauh sebelum manusia mengenal konsep atas pertukaran komersial, perempuan sudah mulai ditukar dengan ternak sebagai hadiah perkawinan. Pada zaman feodalisme ada selir-selir selain istri sah bagi pria bangsawan. Namun seiring kemajuan kepemilikan pribadi, pertukaran komersial berkembang, dan kapitalisme mengubah kaum perempuan seperti komoditas lain yang bisa diperjual-belikan. Akhirnya prostitusi menjadi bisnis yang menghasilkan uang.<sup>32</sup>

Dalam, “*Maatschappelijke Oorzaken der Prostitutie*” W.A. Bonger menulis definisinya sebagai berikut; “*Prostitusi ialah gejala kemasyarakatan dimana wanita menjual diri melakukan perbuatan-perbuatan seksual sebagai mata pencaharian.*” Jelas disana dinyatakan adanya peristiwa jual diri sebagai profesi atau mata pencaharian sehari-hari dengan jalan melakukan relasi seksual.<sup>33</sup>

“Selanjutnya, dapat disimpulkan definisi prostitusi adalah sebagai berikut:

<sup>32</sup>Mahdi Jaya, *Apa itu Prostitusi dan bagaimana cara Mengakhirinya?*, <https://www.militanindonesia.org>, diakses 22 Oktober 2019

<sup>33</sup>Ayu Pardede, “*Prostitusi*”, [www.ayuhanpard.blogspot.com](http://www.ayuhanpard.blogspot.com)., diakses pada 13 juni 2019

1. Prostitusi adalah bentuk penyimpangan seksual, dengan pola-pola organisasi impuls/dorongan seks yang tidak wajar dan tidak terintegrasi dalam bentuk pelampiasan nafsu-nafsu seks tanpa kendali dengan banyak orang (promiskuitas), disertai eksploitasi dan komersialisasi seks yang impersonal tanpa afeksi sifatnya.
2. Prostitusi merupakan peristiwa penjualan diri (persundalan) dengan jalan menjualbelikan badan, kehormatan, dan kepribadian kepada banyak orang untuk memuaskan nafsu-nafsu seks dengan imbalan pembayaran.
3. Prostitusi ialah perbuatan perempuan atau laki-laki yang menyerahkan badannya untuk berbuat cabul secara seksual dengan mendapatkan upah."

Pelacuran merupakan profesi paling tua di sepanjang sejarah kehidupan manusia ditandai dengan adanya komersialisasi dan barter seks, perdagangan atau tukar-menukar seks dengan benda bernilai.

Banyak sekali istilah-istilah yang digunakan dalam masyarakat luas untuk menyebut wanita yang berprofesi sebagai pekerja prostitusi. Dalam kategori diatas tidak hanya wanita lajang yang menjadi pekerja prostitusi, melainkan wanita yang sudah bersuami pun ada yang melakukan pekerjaan protitusi entah untuk mencari kesenangan ataupun untuk menambah penghasilan.

"Menurut jenisnya, prostitusi dibagi menjadi terdaftar dan yang tidak terdaftar :

1. Prostitusi yang terdaftar

Pelakunya diawasi oleh bagian Vice Control dari kepolisian, yang dibantu dan bekerja sama dengan jawatan sosial dan jawatan kesehatan. Pada umumnya meeka dilokalisasi dalam satu daerah tertentu. Penghuninya secara periodik harus memeriksakan diri pada dokter atau petugas kesehatan, dan mendapatkan suntikan serta pengobatan, sebagai tindakan dan keamanan umum.

2. Prostitusi yang tidak terdaftar

Termasuk dalam kelompok ini ialah mereka yang melakukan prostitusi secara gelap-gelapan dan liar, baik secara perorangan maupun dalam kelompok. Perbuatannya tidak terorganisir, tempatnya pun tidak tertentu. Bisa disembarang tempat, baik mencari mangsa



sendiri maupun melalui calo-calo dan panggilan. Mereka tidak mencatatkan diri kepada yang berwajib. Sehingga kesehatannya sangat diragukan, karena belum tentu mereka itu mau memeriksakan kesehatannya kepada dokter.”

“Menurut jumlahnya, prostitusi dapat dibagi dalam:

1. Prostitusi yang beroperasi secara individual, merupakan single operator. Atau;
2. Prostitusi yang bekerja dengan bantuan organisasi dan sindikat yang teratur rapi. Jadi mereka itu tidak bekerja sendirian akan tetapi diatur melalui satu sistem kerja suatu organisasi.”

“Noeleen Heyzer membedakan tiga macam tipe pelacur menurut hubungannya dengan pihak pengelola bisnis pelacuran, yaitu:

1. Mereka bekerja sendiri tanpa calo atau majikan. Sering kali mereka beroperasi di pinggir jalan atau keluar masuk satu bar ke bar lain.
2. Mereka memiliki calo atau beberapa calo yang saling terkait secara hierarkis. Calo atau perantara bisa “germo” yang mengkhususkan diri pada bisnis pelacuran, pemilik club malam, guide turis baik lokal maupun asing, supir taksi atau pegawai hotel. Biasanya si pelacur sendiri hanya memperoleh sebagian kecil dari uang yang dibayarkan oleh kliennya.
3. Mereka berada langsung di bawah naungan sebuah lembaga atau organisasi mapan. Contohnya klub panti pijat, tempat lokalisasi dan hotel-hotel.”<sup>34</sup>

Tipe pelacur yang dikemukakan oleh Noeleen Heyzer adalah merupakan pekerja prostitusi yang menurut jumlahnya terbagi dalam prostitusi yang bekerja secara individual, perantara calo, lembaga atau organisasi yang mapan. Tetapi, belum tentu di dalam kategori tersebut termasuk dalam prostitusi yang terdatar yang terorganisir oleh pihak kepolisian dan secara rutin memeriksakan diri kepada dokter rujukan.

---

<sup>34</sup>*Ibid*

Sedang menurut tempat penggolongan atau lokasinya, prostitusi dapat dibagi menjadi:

1. Segregasi atau lokalisasi, yang terisolir atau terpisah dari kompleks penduduk lainnya. Komplek ini dikenal sebagai daerah “lampu merah” atau petak-petak daerah tertutup.
2. Rumah-rumah panggilan (call houses tempat rendezvous, parlour).
3. Dibalik front organisasi atau dibalik business-business terhormat. (apotik, salon kecantikan, rumah makan, tempat mandi uap dan pijat, anak wayang, sirkus dan lain-lain).<sup>35</sup>

Lokalisasi adalah tempat yang memiliki pekerja prostitusi paling banyak dibandingkan lainnya, disana terdapat wanita pekerja seksual dari berbagai daerah dengan latar belakang yang berbeda.

“Koentjoro menyatakan ciri-ciri khas dari pelacur ialah sebagai berikut:

1. Wanita, lawan pelacur adalah gigolo (pelacur pria, lonte laki-laki).
2. Cantik, ayu, perawan, manis, menarik, baik wajah maupun tubuhnya. Bisa merangsang selera seks kaum pria.
3. Masih muda-muda. 75% dari jumlah pelacur di kota-kota ada 30 tahun. Yang terbanyak adalah 17-25 tahun. Pelacuran kelas rendah dan menengah acap kali memperkerjakan gadis-gadis pra-puber berusia 11
4. -15 tahun, yang ditawarkan sebagai barang baru.
5. Pakaian sangat menyolok, beraneka warna, sering aneh/eksentrik untuk menarik perhatian kaum pria. Mereka itu sangat memperhatikan penampilan lahiriahnya, yaitu wajah, rambut, pakaian, alat kosmetik dan parfum yang merangsang.
6. Menggunakan teknik seksual yang mekanis, cepat, tidak hadir secara psikis (afwezig, absent minded), tanpa emosi atau afeksi, tidak pernah bisa mencapai orgasme sangat provokatif dalam ber-coitus, dan biasanya dilakukan secara kasar.
7. Bersifat sangat mobile, kerap berpindah dari tempat/kota yang satu ke tempat/kota lainnya.
8. Pelacur-pelacur professional dari kelas rendah dan menengah kebanyakan berasal dari strata ekonomi dan strata sosial rendah, sedangkan pelacur-pelacur dari kelas tinggi (high class prostitutes) pada umumnya berpendidikan sekolah lanjutan pertama dan atas, atau

<sup>35</sup>Kartini Kartono, *Patologi Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1981, hal. 240- 242.

lepasan akademi dan perguruan tinggi, yang beroperasi secara amatir atau secara profesional.

9. 60-80% dari jumlah pelacur ini memiliki intelek yang normal. Kurang dari 5% adalah mereka yang lemah ingatan (*feeble minded*). Selebihnya adalah mereka yang ada pada garis-batas, yang tidak menentu atau tidak jelas derajat intelegensinya.<sup>36</sup>

Pelacur lumrahnya di Indonesia adalah wanita, jasa pelacur ada di setiap daerah. Mereka yang masih perawan memiliki daya jual yang tinggi dan menjadi kesayangan atau primadona. Bisa dikatakan, pelacur adalah mereka yang tahan banting dengan banyaknya standart-standart yang sesuai dengan keinginan pelanggan mereka. Pelacur memiliki latar belakang yang berbeda-beda dari kalangan pendidikan yang rendah hingga kalangan perguruan tinggi, dari strata ekonomi rendah hingga strata ekonomi yang tinggi juga.

#### **Faktor penyebab prostitusi atau pelacuran :**

Banyak studi yang telah dilakukan oleh para ahli untuk mendapatkan jawaban mengenai faktor yang mempengaruhi perempuan menjadi pelacur. Koentjoro menemukan adanya tiga motif utama yang menyebabkan perempuan memasuki dunia pelacuran, yaitu :

1. Motif psikoanalisis menekankan aspek neurosis pelacuran, seperti bertindak sebagaimana konflik Oedipus dan kebutuhan untuk menentang standar orang tua dan sosial.
2. Motif ekonomi secara sadar menjadi faktor yang memotivasi. Motif ekonomi ini yang dimaksud adalah uang.
3. Motivasi situasional, termasuk di dalamnya penyalahgunaan kekuasaan orang tua, penyalahgunaan fisik, merendahkan dan buruknya hubungan dengan orang tua. Weisberg juga meletakkan pengalaman di awal kehidupan, seperti pengalaman seksual diri dan peristiwa traumatik sebagai bagian dari motivasi situasional. Dalam banyak kasus

---

<sup>36</sup> Koentjoro, op.cit., hlm. 239.

ditemukan bahwa perempuan menjadi pelacur karena telah kehilangan keperawanan sebelum menikah atau hamil di luar nikah.<sup>37</sup>

Koentjoro mengemukakan bahwa :

“Faktor yang melatarbelakangi seseorang untuk menjadi pelacur adalah faktor kepribadian. Ketidakhagiaan akibat pola hidup, pemenuhan kebutuhan untuk membuktikan tubuh yang menarik melalui kontak seksual dengan bermacam-macam pria, dan sejarah perkembangan cenderung mempengaruhi perempuan menjadi pelacur.”<sup>38</sup>

Supratiknya berpendapat bahwa :

“Secara umum alasan wanita menjadi pelacur adalah demi uang. Alasan lainnya adalah wanita-wanita yang pada akhirnya harus menjadi pelacur bukan atas kemauannya sendiri, hal ini dapat terjadi pada wanita-wanita yang mencari pekerjaan pada biro-biro penyalur tenaga kerja yang tidak bonafide, mereka dijanjikan untuk pekerjaan di dalam atau pun di luar negeri namun pada kenyataannya dijual dan dipaksa untuk menjadi pelacur.”<sup>39</sup>

Dari pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang melatarbelakangi seseorang untuk masuk ke dalam dunia pelacuran dapat dibagi menjadi dua, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal tingginya nafsu yang dimiliki orang tersebut. Sedangkan faktor eksternal berupa kesulitan ekonomi, korban penipuan, korban kekerasan seksual dan keinginan untuk memperoleh status sosial yang lebih tinggi.

“Pendapat Kartini kartono mengenai akibat-akibat dari pelacuran antara lain sebagai berikut :

1. Menimbulkan dan menyebarluaskan penyakit kelamin dan kulit.
2. Merusak sendi-sendi kehidupan keluarga.
3. Mendemoralisasi atau memberikan pengaruh demoralisasi kepada lingkungan khususnya anak-anak muda remaja pada masa puber dan adoselensi.

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 53-55.

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 53.

<sup>39</sup> Supratiknya, *Tinjauan Psikologi Komunikasi Antar Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm. 98

4. Berkorelasi dengan kriminalitas dan kecanduan bahan-bahan narkotika (ganja, morfin, heroin dan lain-lain).
5. Merusak sendi-sendi moral, susila, hukum, dan agama.
6. Adanya pengeksploitasian manusia satu oleh manusia lainnya.
7. Bisa menyebabkan disfungsi seksual, misalnya: impotensi, anorgasme, satiriasi, dan lain-lain.”<sup>40</sup>

“Koentjoro menjelaskan :

Persoalan yang memojokkan pelacur adalah bahwa pelacur seringkali dianggap membahayakan kepribadian seseorang, memperburuk kehidupan keluarga dan pernikahan, menyebarkan penyakit, dan mengakibatkan disorganisasi sosial. Pelacur acapkali disalahkan karena dianggap sebagai biang keretakan keluarga. Pelacur juga dimusuhi kaum agamawan dan dokter karena peran mereka dalam menurunkan derajat moral dan fisik kaum pria serta menjadi bibit perpecahan anak-anak dari keluarganya.”<sup>41</sup>

Pelacur masih dipandang rendah oleh kalangan masyarakat lain, dianggap sebagai sampah masyarakat dan memalukan negara.

#### **Penanggulangan prostitusi dan pelacuran :**

Pelacuran merupakan masalah masyarakat yang dapat menimbulkan keresahan dan dianggap menular dari individu ke individu yang lain.

“Menurut Koentjoro ada tiga cara yang dilakukan oleh penghasut (mucikari) untuk menciptakan dan menyalurkan pelacur-pelacur, yakni:

1. Cara pasif, yaitu menjadikan mantan pelacur sebagai model sosialisasi. Kehidupan mewah mantan pelacur sengaja ditonjol-tonjolkan oleh penghasut dengan tujuan untuk membuat cemburu para calon-calon pelacur untuk kemudian tertarik dan mencoba terlibat dalam dunia pelacuran. Jika mantan pelacur yang dijadikan model ini muncul dari komunitas yang memuja kekayaan maka pengaruh mereka akan lebih kuat ketimbang komunitas yang kurang memuja kekayaan dan rendah aspirasi materialnya.
2. Secara aktif, yaitu mempengaruhi orangtua dan perempuan yang potensial tergoda untuk memasuki pelacuran dengan iming-iming imbalan materi yang melimpah yang dapat meningkatkan status keberadaan mereka dalam budaya yang memuja kekayaan.

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm. 249

<sup>41</sup> Koentjoro, *op.cit.*, hlm. 41-42.

3. Penghasut juga aktif menjembatani antara permintaan dan persediaan dengan cara membuka saluran permintaan dan menjaga persediaan. Apa yang dilakukan oleh penghasut dalam hal ini adalah menyediakan pelacur yang dapat diakses secara langsung dan akan membuka peluang bagi pelacurpelacur baru dari desa untuk dapat disalurkan ke kota. Maka, selain bertindak sebagai penyalur dan pembuka saluran permintaan dan persediaan, penghasut pada akhirnya juga menjadi pencipta permintaan dan penjaga faktor persediaan.”<sup>42</sup>

Penjelasan yang ada di atas cukup membuktikan bahwa banyak cara yang dapat dilakukan oleh mucikari untuk menciptakan pelacur-pelacur baru. Kegiatan pelacuran sendiri bertentangan dengan hukum di Indonesia, yakni Pancasila terutama sila pertama dan kedua. Dinas Sosial RI (1984) pun telah menetapkan bahwa pelacuran bertentangan nilai sosial, norma dan moral agama karena merendahkan martabat manusia. Namun, secara resmi aturan hukum dan perundangan tentang pelacuran di Indonesia masih sangat membingungkan. Setiap kota di Indonesia memiliki pandangan dan kebijakan tersendiri mengenai hal ini. Akibatnya, di tiap kota memperlakukan pelacur dengan cara yang berbeda. Mengetahui hal tersebut, maka usaha penanggulangan yang telah ditempuh Departemen Dalam Negeri dan Dinas Sosial baru hanya terpusat pada penanganan pelacuran di wilayah perkotaan dengan cara mendirikan pusat reisosialisasi dan panti. Reisosialisasi merupakan sebuah sistem kesejahteraan sosial untuk menciptakan keadaan sosial yang lebih baik bagi orang-orang yang menderita masalah sosial.

“Sedangkan Kartini Kartono menjelaskan secara garis besar usaha untuk mengatasi masalah tunasusila ini dapat dibagi mejadi dua, yaitu usaha yang bersifat preventif (pencegahan), antara lain dengan:

---

<sup>42</sup> *Ibid*, hlm. 94.

1. Penyempurnaan perundang-undang mengenai larangan atau pengaturan penyelenggaraan pelacuran;
2. Intensifikasi pemberian pendidikan keagamaan dan kerohanian, untuk memperkuat keimanan terhadap nilai-nilai religious dan norma kesusilaan;
3. Menciptakan bermacam-macam kesibukan dan kesempatan rekreasi bagi anak-anak puber dan adolesens untuk menyalurkan kelebihan energinya;
4. Memperluas lapangan kerja bagi wanita, disesuaikan dengan kodrat dan bakatnya, serta mendapatkan upah/gaji yang cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup setiap harinya;
5. Penyelenggaraan pendidikan seks dan pemahaman nilai perkawinan dalam kehidupan keluarga;
6. Pembentukan badan atau tim koordinasi dari semua usaha penanggulangan pelacuran yang dilakukan oleh beberapa instansi sekaligus mengikutsertakan potensi masyarakat lokal untuk membantu melaksanakan kegiatan pencegahan atau penyebaran pelacur;
7. Penyitaan terhadap buku-buku dan majalah-majalah cabul, gambar-gambar porno, film-film biru dan sarana-sarana lain yang merangsang nafsu seks;
8. Meningkatkan kesejahteraan rakyat pada umumnya.”

“Usaha untuk mengatasi masalah tunasusila yang kedua menurut Kartini Kartono yaitu tindakan yang bersifat represif dan kuratif, yang maksudnya adalah kegiatan yang menekan dan menghapuskan dan usaha menyembuhkan wanita dari ketunasusilaannya dengan menuntun ke arah yang benar. Usaha-usaha ini meliputi:

1. Melalui lokalisasi yang sering ditafsirkan sebagai legalisasi orang melakukan pengawasan/kontrol yang ketat demi menjamin kesehatan dan keamanan para prostitute serta lingkungannya;
2. Untuk mengurangi pelacuran, diusahakan melalui aktivitas rehabilitasi dan resosialisasi, agar mereka dapat dikembalikan sebagai warga masyarakat yang susila;
3. Penyempurnaan tempat-tempat penampungan bagi para wanita tunasusila terkena razia; disertai pembinaan yang sesuai dengan bakat dan minat masing-masing;
4. Pemberian suntikan dan pengobatan pada interval waktu tertentu untuk menjamin kesehatan para prostitute dan lingkungannya;
5. Menyediakan lapangan kerja baru bagi mereka yang bersedia meninggalkan profesi pelacuran dan mau memulai hidup susila;

6. Mengadakan pendekatan terhadap pihak keluarga pihak pelacur dan masyarakat asal mereka agar mereka mau menerima kembali bekas-bekas wanita tunasusila itu mengawali hidup baru;
7. Mencarikan pasangan hidup yang permanen/suami bagi wanita tunasusila untuk membawa mereka kejalan yang benar;
8. Mengikutsertakan ex-WTS (bekas wanita tuna susila) dalam usaha transmigrasi, dalam rangka pemerataan penduduk tanah air dan perluasan kesempatan kerja bagi wanita.”<sup>43</sup>

Dari pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa usaha yang dilakukan sebagai upaya penanggulangan terhadap pelacuran dapat ditempuh dengan dua cara yaitu preventif (pencegahan) dengan cara membenahi sistem perundang-undangan dan hukum di Indonesia, memberikan pendidikan kerohanian dan seks, mempeluas lapangan kerja dan mengikutsertakan masyarakat lokal dalam pencegahan dan penyebaran pelacuran. Sedangkan cara kuratif (penyembuhan) yang dapat ditempuh yakni dengan cara mengadakan tempat resosialisasi bagi pelacur baik di kota maupun di desa, penyempurnaan tempat-tempat penampungan pelacur, menambah lapangan kerja baru dan penjaminan mutu kesehatan bagi pelacur oleh pemerintah.

#### **F. Kajian Tentang Prostitusi Menurut KUHP**

Suatu perbuatan dikatakan sebagai tindak pidana apabila mendapat sanksi yang berupa sanksi pidana. Sanksi pidana merupakan sanksi yang paling keras jika dikaitkan dengan sanksi hukum lainnya. Tanpa mendapat sanksi pidana, maka suatu perbuatan hanyalah merupakan perbuatan melanggar hukum biasa. Di negara Indonesia penjatuhan hukuman tindak pidana sudah diatur di dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP), yang mana seseorang dapat dijatuhi pidana apabila perbuatan orang tersebut telah memenuhi unsur- unsur

<sup>43</sup> Kartini Kartono, *op.cit.*, hlm. 266.



tindak pidana yang telah dirumuskan dalam tiap pasal yang terdapat dalam KUHP itu sendiri.

Perbuatan manusia yang dalam arti luas, artinya tidak berbuat yang termasuk perbuatan yang dilakukan manusia. Melanggar peraturan pidana dalam arti bahwa sesuatu akan dihukum apabila sudah ada peraturan pidana sebelumnya yang telah mengatur perbuatan tersebut diancam dengan hukuman, hal ini bermaksud bahwa KUHP mengatur tentang hukuman yang berbeda berdasarkan tindak pidana yang telah dilakukan. Dilakukan oleh orang yang bersalah, dimana unsur-unsur kesalahan yaitu harus ada kehendak, keinginan atau kemauan dari orang yang melakukan tindak pidana serta orang tersebut berbuat sesuatu dengan sengaja, kesalahan dalam arti sempit dapat diartikan kesalahan yang di sebabkan karena si pembuat kurang memperhatikan akibat yang tidak dikehendaki oleh undang-undang.

“Unsur-unsur perbuatan tindak pidana :

1. Perbuatan manusia;
2. Memenuhi rumusan undang-undang (Syarat formil: sebagai konsekuensi adanya asas legalitas);
3. Bersifat melawan hukum (Syarat materil : perbuatan harus betul-betul dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tidak boleh atau tidak patut dilakukan karena bertentangan dengan tata pergaulan di masyarakat);
4. Kesalahan dan kemampuan bertanggung jawab tidak masuk sebagai unsur perbuatan pidana karena unsur ini terletak pada orang yang berbuat;”<sup>44</sup>

Pengaturan tentang larangan bisnis prostitusi terletak dalam Pasal 296 KUHP *”Barangsiapa yang mata pencahariannya atau kebiasaannya mengadakan atau memudahkan perbuatan cabul dengan orang lain dihukum*

<sup>44</sup> Buchari Said, Hukum Pidana Materil, Bandung, 2009, Hlm 56

*penjara selama- lamanya satu tahun empat bulan atau denda Rp. 15.000*<sup>45</sup> , yang mana isi dari pasal tersebut menentukan bahwa yang dapat dipidana hanya bagi mereka yang dengan kesengajaannya menyebabkan perbuatan cabul sebagai mata pencaharian atau kebiasaannya.

“Jika dilihat dari rumusan pasal-pasal tersebut maka sanksi atas tindak pidana hanya dapat dilakukan kepada mucikari atau germo sedangkan terhadap pelacur dan pelanggannya sendiri tindak dapat dikenakan sanksi pidana. Dengan demikian penegak hukum baik dalam konteks transnasional dan nasional yang dimaksudkan adalah terhadap mucikari. Mucikari merupakan profesi dalam masyarakat yang diatur di dalam KUHP dan sangat bertentangan dengan kesusilaan, disebutkan istilah mucikari yang tergolong sebagai kejahatan kesusilaan yang diatur dalam BAB XIV Buku ke-II KUHP. Namun istilah pengertian tersebut perlu diartikan secara jelas dan dapat diterima mengapa istilah mucikari termasuk kejahatan terhadap kesusilaan.”

“Pengertian mucikari adalah seorang laki-laki atau wanita yang hidupnya seolah-olah dibiayai oleh pelacur, yang dalam pelacuran menolong mencarikan langganan-langganan dari hasil mana ia mendapatkan bagiannya dan menarik keuntungan dari pekerjaan yang dilakukan oleh pelacur. Yang dimaksud dengan orang yang menarik keuntungan di sini adalah mucikari tersebut. Belum ada aturan hukum yang secara spesifik mengatur tentang prostitusi atau pelacuran, pengertian dari mucikari yaitu seorang laki-laki atau perempuan yang melakukan perbuatan menyediakan fasilitas dan menjadikan dirinya perantara cabul sebagai kebiasaan atau mata pencaharian, juga mengambil untung dari bisnis prostitusi.”<sup>46</sup>

Mucikari biasanya mendapatkan keuntungan dari potongan upah yang didapat oleh pelacur atau terkadang bisa mendapat bonus dari pelanggan jasa pelacur yang biasanya berupa uang, tas, baju, dan lain sebagainya.

---

<sup>45</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

<sup>46</sup> Buchari Said, Op.Cit

## **G. Kajian Tentang Prostitusi Menurut Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun**

### **2005 Tentang Ketentuan- Ketentuan Pokok Pelaksanaan Penyelenggaraan**

#### **Ketenteraman dan Ketertiban Umum**

Ketertiban umum bisa ditafsirkan dengan dua arti, yaitu arti secara sempit dan secara luas. “Menurut penafsiran sempit arti dan lingkup ketertiban umum yakni ketertiban yang hanya ditentukan oleh hukum yang sedang berlaku.”<sup>47</sup> “Dengan demikian yang dimaksud dengan pelanggar/ bertentangan dengan ketertiban umum, hanya terbatas pada pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan saja. Jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundangan-undangan juga berhak menerima sanksi yang sudah ditentukan oleh undang-undang yang berlaku. Sedangkan, penafsiran luas tidak membatasi lingkup dan makna ketertiban umum pada ketentuan hukum positif saja, tetapi meliputi segala nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat.”<sup>48</sup>

Prinsip hukum yang berkembang tidak hanya berketentuan dengan hukum yang berlaku saat ini akan tetapi ditambah juga dengan hukum yang berkembang dalam masyarakat. Jadi masyarakat yang bertentangan dengan ketertiban umum sesuai peraturan perundang-undangan dan juga prinsip hukum yang hidup dalam kesadaran masyarakat juga berhak menerima sanksi sesuai undang-undang dan juga menerima sanksi dari masyarakat itu sendiri.

Peraturan Bupati Malang Nomor 01 Tahun 2005 Tentang Ketentuan- Ketentuan Pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum, di dalam pasal 6 dicantumkan beberapa sasaran pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum, yang berbunyi :

*”Sasaran pelaksanaan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum meliputi :*

- a. penertiban Pedagang Kaki Lima ;*
- b. penertiban penempatan reklame/spanduk ;*
- c. penertiban pembangunan kios/bedak liar ;*

<sup>47</sup> M. Yahya Harahap, Hukum Acara Perdata, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hal 56

<sup>48</sup> *Ibid.*

- d. penertiban Daerah Milik Jalan dan Daerah Manfaat Jalan ;*
- e. penertiban peredaran minuman beralkohol ;*
- f. penertiban penggunaan tanah-tanah fasilitas umum ;*
- g. penertiban tempat hiburan ;*
- h. penertiban rumah penginapan dan obyek wisata ;*
- i. penertiban bantaran/ sempadan sungai ;*
- j. penertiban pertambangan Galian Golongan C ;*
- k. penertiban lingkungan pasar ;*
- l. penertiban perizinan ; dan*
- m. kegiatan-kegiatan lainnya yang dapat menimbulkan potensi gangguan ketenteraman dan ketertiban.”*

Pasal diatas merupakan peraturan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum yang hampir ada di seluruh wilayah di Indonesia. Tetapi, dalam penulisan ini difokuskan pada wilayah Kabupaten Malang yang memang dimana Peraturan Bupati itu dibuat. Kegiatan prostitusi merupakan kegiatan yang tidak mencerminkan budaya timur, sedangkan bangsa kita sendiri sangat menjunjung tinggi nilai- nilai budaya ketimuran. Maka dari itu, Pemerintah Kabupaten Malang mengeluarkan Peraturan yang berkaitan dengan pemeliharaan Ketenteraman dan Ketertiban di Kabupaten Malang. Di dalam pasal 6 Peraturan Bupati Malang Nomor 01 Tahun 2005 Tentang Ketentuan- Ketentuan Pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum, prostitusi memang tidak secara gamblang disebutkan. Tetapi, bisa dipahami jika di poin akhir bahwa dalam peraturan tersebut melarang adanya potensi gangguan Ketenteraman dan Ketertiban Umum.

Menurut Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 2010 Pasal 1 ayat 8 Satuan Polisi Pamong Praja yang selanjutnya disingkat SATPOL PP “adalah

bagiaan perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan kewanmaman masyarakat.”<sup>49</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, di dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah tercatat bahwa untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Peraturan Daerah dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuklah Satuan Polisi Pamong Praja. Selanjutnya pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja sebagaimana dimaksud berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP).<sup>50</sup>

Maksud dari penegakan Peraturan Daerah disini adalah Satpol PP hanya berwenang sebatas menegakkan Peraturan Daerah bukan Undang- Undang. Satpol PP menegakkan Perda dengan cara penertiban yang dianggap tindakan melanggar hukum. Jadi Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan peraturan daerah.

## **H. Sifat Hukum**

Indonesia merupakan negara hukum, maka dari itu setiap warga negara wajib untuk mentaati segala aturan yang berlaku yang sesuai dengan dasar hukum yaitu Pancasila dan UUD 1945. Hukumnya sendiri berisi tentang perintah dan larangan. Hukum memberitahukan kepada kita perbuatan yang bertentangan dengan hukum yang bila dilakukan akan mendapat ancaman berupa sanksi hukum. Terhadap perbuatan yang bertentangan dengan hukum tentu saja dianggap melanggar hukum sehingga mendapat ancaman hukuman. Bagi warga negara yang melanggar peraturan hukum tersebut akan

<sup>49</sup> Peraturan Pemerintah RI Nomor 6 Tahun 2010 Pasal 1 ayat (8)

<sup>50</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

mendapatkan sanksi atau hukuman sesuai dengan apa yang mereka langgar. Untuk itu perlunya meningkatkan ketaatan terhadap hukum yang berlaku agar pelanggaran hukum dapat diminimalisir dan penegakan hukum yang baik dan adil di Indonesia. Sebelum adanya proses penegakan hukum yang baik, pada umumnya orang dapat berpendapat bahwa kesadaran hukum yang tinggi mengakibatkan para warganya mematuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Sebaliknya apabila kesadaran hukum sangat rendah maka derajat kepatuhan hukum juga tidak tinggi. Untuk meningkatkan ketaatan hukum maka warga negara harus memiliki kesadaran hukum yang tinggi. Kesadaran hukum harus dimiliki oleh seluruh lapisan masyarakat di Indonesia, dari yang muda sampai tua, dari pelajar sampai pejabat negara. Masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi akan selalu mentaati hukum yang berlaku di Indonesia ini dengan baik. Apabila seluruh warga negara Indonesia mentaati semua peraturan yang berlaku di maka Indonesia akan menjadi negara yang aman, tentram, dan damai.

Di dalam tulisan ini sudah jelas bahwa adanya perintah hukum terkait larangan tindakan prostitusi di Indonesia yang terdapat pada Pasal 296 KUHP. Perintah penutupan lokalisasi yang berjalan di seluruh wilayah Kabupaten Malang pun adalah salah satu praktek upaya pemerintah untuk merealisasikan Pasal 296 KUHP yang sebelumnya beroperasi secara ilegal. Dari keterangan tersebut, bisa disimpulkan bahwa keberadaan prostitusi di Kabupaten Malang merupakan aktifitas ilegal karena tidak pernah terdapat peraturan yang mendasari keberadaanya serta prostitusi merupakan aktifitas yang bertentangan

dengan peraturan perundang-undangan serta moral yang ada di Indonesia. Penutupan lokalisasi di wilayah Kabupaten Malang pun didasari dengan adanya Instruksi Bupati Nomor 3 Tahun 2002 Tentang Larangan Operasional Bagi Lokalisasi Pekerja Seks Komersil (PSK) di Wilayah Kabupaten Malang dan Keputusan Bupati Malang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Larangan Penyelenggaraan Perjudian dan Lokalisasi Pekerja Seks Komersil (PSK) di Wilayah Kabupaten Malang.

Instruksi ini diberlakukan kepada segenap Camat se-Kabupaten Malang untuk:

1. Melarang kegiatan operasional Lokalisasi Pekerja Seks Komersial (PSK) di wilayahnya.
2. Mengkoordinasikan dengan unit kerja terkait segala bentuk langkah-langkah yang diambil dalam rangka penanggulangan dan rehabilitasi para Pekerja Seks Komersial (PSK), agar dapat menjalankan kehidupannya sesuai dengan norma-norma yang ada dalam masyarakat.
3. Melaporkan segala bentuk kegiatan yang berkaitan dengan adanya operasional Pekerja Seks Komersial (PSK) di wilayahnya kepada Bupati.<sup>51</sup>

Pasca beredarnya Instruksi Bupati Nomor 3 Tahun 2002 tersebut, belum terdapat perkembangan yang signifikan terkait keberadaan Lokalisasi Prostitusi ini dalam artian keberadaannya semakin marak serta masing-masing lokalisasi telah memiliki manajemen atau sistem kerja sendiri seperti adanya petugas

<sup>51</sup> Arisanto Soeroyo, S. Sos. Kasubag Dokumentasi Hukum Kabupaten Malang. Wawancara pada tanggal 30 Januari 2020.

keamanan yang menghambat kinerja Camat wilayah tersebut untuk menjalankan Instruksi Bupati Nomor 3 Tahun 2002 ini.<sup>52</sup>

Melihat adanya hambatan bagi Camat dalam menjalankan Instruksi Bupati Nomor 3 Tahun 2002 ini, selanjutnya Pemerintah Daerah Kabupaten Malang mengeluarkan Keputusan Bupati Malang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Larangan Penyelenggaraan Perjudian dan Lokalisasi Pekerja Seks Komersil (PSK) di Wilayah Kabupaten Malang. Namun, berbeda dari Instruksi Bupati sebelumnya, Keputusan Bupati Malang Nomor 2 Tahun 2004 ini lebih menitik beratkan pada himbauan untuk melapor serta bentuk sosialisasi kepada masyarakat luas tentang bahaya perjudian dan prostitusi dengan harapan menaikkan animo masyarakat akan bahaya keberadaan lokalisasi prostitusi serta kesadaran bersama yang diharapkan bisa menjadi tindak lanjut dari hal tersebut berupa pelaporan kepada Kepolisian Resort Kabupaten Malang.

Beberapa tahun pasca keberadaan Instruksi Bupati serta Keputusan Bupati Malang tersebut, serta dinamika seputar maraknya keberadaan lokalisasi prostitusi ini yang seakan-akan merupakan tempat usaha yang legal, serta adanya laporan dari masyarakat yang berupa perseorangan maupun perwakilan dengan bentuk Ormas maupun Lembaga Swadaya Masyarakat, terciptalah Instruksi Bupati Malang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Larangan Beroperasi Bagi Pekerja Seks Komersil di Wilayah Kabupaten Malang. Instruksi Bupati nomor 2 tahun 2014 ini didasarkan kepada Keputusan Bupati Malang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Larangan Penyelenggaraan Perjudian dan Lokalisasi

---

<sup>52</sup> *Ibid.*



Pekerja Seks Komersil (PSK) di Wilayah Kabupaten Malang, Keputusan Bupati Malang Nomor 188.45/380/KEP/421.013/2014 Tentang Tim Penanganan dan Penutupan Lokalisasi PSK di Wilayah Kabupaten Malang dan Surat Gubernur Jawa Timur tanggal 28 April 2014 Nomor: 460/7705/031/2014 perihal Penanganan Pasca Penutupan Lokalisasi WTS di Jawa Timur dan diperuntukkan kepada:

1. Sekretaris Daerah
2. Para Asisten Sekretaris Daerah
3. Inspektur Kabupaten Malang
4. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Malang
5. Kepala Badan/Dinas/Kantor/Bagian di Lingkungan Kabupaten Malang
6. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Malang
7. Direktur Rumah Sakit Umum Daerah Kanjuruhan Kepanjen
8. Direktur Rumah Sakit Umum Daerah Lawang
9. Direktur Utama Badan Usaha Milik Daerah
10. Camat se-Kabupaten Malang
11. Lurah atau Kepala Desa se-Kabupaten Malang

Dengan adanya Instruksi Bupati Nomor 2 Tahun 2014 ini, maka jajaran Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Malang diharuskan untuk melaksanakan langkah-langkah yang diperlukan sesuai tugas, fungsi dan kewenangannya dalam rangka menjalankan Larangan Beroperasi Bagi Pekerja Seks Komersial di Kabupaten Malang, yaitu sebagai berikut:

1. Melakukan pembinaan mental spiritual, pelatihan keterampilan serta memberikan bantuan stimulan modal usaha. Bantuan modal usaha atau bantuan usaha ekonomi produktif ini merupakan bantuan yang diberikan diberikan kepada eks-Pekerja Seks Komersil sebesar Rp 3.000.000;- perorang yang diambil dari APBD Kabupaten Malang tahun 2013 sesuai dengan ketentuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial. Peraturan Pemerintah ini dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Sosial Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pendataan dan Pengelolaan Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) serta Potensi dan Sumber Kesejahteraan Sosial.
2. Melakukan pengosongan terhadap lokalisasi dan melakukan pengawasan terhadap lokalisasi yang sudah ditutup. Selain dari pengosongan lokalisasi saat penutupan, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang juga melakukan pengawasan terhadap ekslokalisasi pasca penutupan dengan harapan eks-lokalisasi tersebut tidak berfungsi kembali.
3. Melakukan proses percepatan alih fungsi eks-lokalisasi PSK menjadi sentral usaha ekonomi baru. Eks-lokalisasi prostitusi diharapkan bisa menjadi sentra usaha ekonomi produktif yang baru atau sebuah lokalisasi hiburan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

4. Mencegah munculnya lokalisasi PSK terselubung dengan melibatkan masyarakat serta berkoordinasi dengan Kepala Kepolisian Sektor setempat dan Komandan Komando Rayon Militer setempat. Dalam hal pencegahan terhadap munculnya lokalisasi terselubung ini, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang menghimbau Instansi terkait penutupan lokalisasi untuk dapat bekerjasama dengan elemen masyarakat agar dalam menjaga ketertiban umum dari timbulnya lokalisasi terselubung.<sup>53</sup>

Instruksi Bupati Nomor 2 Tahun 2014 ini dijalankan dengan adanya Keputusan Bupati Malang Nomor 188.45/380/KEP/421.013/2014 Tentang Tim Penanganan dan Penutupan Lokalisasi PSK di Wilayah Kabupaten Malang.

---

<sup>53</sup> Dra. Retno Tri Damayanti, MM. Kabid Rehabilitasi Sosial Dinas Sosial Kabupaten Malang. Wawancara pada tanggal 17 Juni 2020.